Inspectie Veiligheid en Justitie
Ministerie van Veiligheid en Justitie

Jaarbericht 2014

Inhoudsopgave

1 Inleiding

De Inspectie Veiligheid en Justitie onderzoekt als een onafhankelijk toezichthouder deskundig, onpartijdig en integraal de kwaliteit van de taakuitvoering om bij te dragen aan het continu verhogen van de kwaliteit van de taakuitvoering en de prestaties van organisaties op het terrein van veiligheid en justitie. Dit doet de Inspectie door in haar rapporten leerpunten te benoemen, zo nodig aanbevelingen te formuleren en te interveniëren. Daarnaast wil de Inspectie tijdig relevante ontwikkelingen en risico's signaleren en agenderen. De Inspectie houdt toezicht om de samenleving, ondertoezichtgestelden en politiek en bestuurlijk verantwoordelijken inzicht te geven in de kwaliteit van de taakuitvoering. Zo draagt de Inspectie bij aan een veilige en rechtvaardige samenleving.

In dit jaarbericht rapporteert de Inspectie over de onderzoeken en activiteiten die zij het afgelopen jaar heeft uitgevoerd. Voorgaande jaren heeft de Inspectie het jaarbericht vooral gebruikt om terug te blikken op de onderzoeken. In lijn met het rapport 'Toezien op publieke belangen' van de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid en de kabinetsreactie hierop heeft de Inspectie de ambitie om meer reflectieve aanbevelingen over het toezichtveld te formuleren in haar jaarbericht. In het jaarbericht 2014 zet de Inspectie hier de eerste stap in door breder te kijken dan alleen de bevindingen uit de eigen rapporten door ook stil te staan bij de ontwikkelingen in de toezichtgebieden. Op basis van haar toezicht in 2014 en voorgaande jaren heeft de Inspectie een aantal terugkerende thema's geïdentificeerd op meerdere toezichtgebieden. Deze thema's staan daarom centraal in dit jaarbericht. Deze thema's zijn tevens de hoofdlijnen van het toezicht voor de periode 2015-2017 zoals benoemd in het werkprogramma 2015.

2 Toezichtactiviteiten

2.1 Nationale veiligheid

Op het toezichtgebied Nationale veiligheid heeft de Inspectie in 2014 vooral incidenten onderzocht en oefeningen op het terrein van de rampenbestrijding gemonitord. Daarnaast zijn voorbereidingen getroffen voor de Staat van de rampenbestrijding 2016.

2.2 Politie

De focus van het toezicht op de politie lag in 2014 vooral op de vorming van de nationale politie. De onderzoeken waren gericht op de stand van zaken op een aantal belangrijke operationele doelen van de politie, de eerste ervaringen en opvattingen van het bevoegd gezag van de politie en het in kaart brengen van de belangrijkste risico's in het proces van het in werking brengen van de basisteams en de districtsrecherche per 1 januari 2015.

2.3 Sanctietoepassing en Jeugd

De Inspectie heeft de afgelopen jaren alle penitentiaire inrichtingen en forensisch psychiatrische centra doorgelicht. In 2014 heeft de Inspectie de risico's van het Masterplan Dienst Justitiële Inrichtingen in kaart gebracht, in 2015 onderzoekt de Inspectie deze risico's in de praktijk. Daarnaast zijn de doorlichtingen bij justitiële jeugdinrichtingen en reclasseringsorganisaties voortgezet. Verder heeft de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie naar aanleiding van mediaberichten de Inspectie in 2014 gevraagd onderzoek te doen naar de maatregelen ter preventie van de aanwezigheid van contrabande in forensisch psychiatrische centrum De Rooyse Wissel. Naar aanleiding hiervan is de Inspectie in 2014 gestart met een thema onderzoek naar contrabande bij alle forensisch psychiatrische centra.

UITGELICHT

Contrabande in FPC de Rooyse Wissel

Onderzoek naar: maatregelen van de inrichting om aanwezigheid van contrabande te voorkomen naar aanleiding van bericht in de media

- inrichting heeft in 2013 en begin 2014 preventieve maatregelen genomen;

- inrichting had meer preventieve maatregelen kunnen nemen, (de uitvoering van) een aantal veiligheidsmaatregelen;

- plan van aanpak met externe Procesbegeleider;
- meer controle van onder andere post en bij toegang tot de kliniek.

2.4 Asiel en migratie

De taken van de Commissie Integraal Toezicht op Terugkeer zijn per 1 januari overgegaan naar de Inspectie. De activiteiten van de Inspectie waren in 2014 vooral gericht op het toezicht houden op terugkeer en het vormgeven van het structurele toezicht voor andere onderdelen van de vreemdelingenketen waar tot 1 januari 2014 geen toezichthouder was. Daarnaast heeft de Inspectie verbetermaatregelen in de vreemdelingenketen gemonitord.

3 Thema's in toezicht

3.1 Bezuinigingen en reorganisaties

Binnen het domein van veiligheid en justitie spelen momenteel drie grote reorganisaties: de vorming van de nationale politie, het Masterplan Dienst Justitiële Inrichtingen en de decentralisatie en hervorming van de jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering naar gemeenten die per 1 januari 2015 een feit is geworden. De Inspectie onderzoekt in de periode 2013-2017 halfjaarlijkse de vorming van de nationale politie. Het derde onderzoek naar de vorming van de nationale politie van de Inspectie heeft risico's benoemd voor het in werking brengen van basisteams en districtsrecherche per 1 januari 2015, met mogelijke gevolgen voor de kwaliteit van de taakuitvoering. Mede naar aanleiding van het rapport van de Inspectie heeft de minister een integrale herijking inclusief de fasering van de verdere vorming van het Politie Diensten Centrum aan de Tweede Kamer toegezegd voor juli 2015 [1]. In het toezicht op het terrein van de rampenbestrijding en crisisbeheersing ziet de Inspectie dat er minder ruimte is voor oefenen, mede door de reorganisatie.

Ook andere organisaties signaleren risico's voor de kwaliteit van de taakuitvoering tijdens reorganisaties. De Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming heeft in het advies over het Masterplan Dienst Justitiële Inrichtingen in 2013 aangegeven dat 'een race to the bottom' met bijbehorend verlies aan voldoende opgeleid personeel moet worden voorkomen [2]. In het politieveld 'brengen de bezuinigingen op het politieonderwijs grote schade toe aan de kwaliteit van onderwijs en het politiewerk' volgens de Algemeen Christelijke Politiebond [3].

In haar onderzoeken merkt de Inspectie dat medewerkers (zeer) gemotiveerd zijn om kwaliteit te leveren. Een reorganisatie vraagt energie van medewerkers en leidinggevenden. Ondanks de grote gevolgen voor de betrokken organisaties gaat het dagelijkse werk gewoon door. De Inspectie heeft begrip voor de noodzaak tot prioriteren, maar besparingen op het investeren in de kwaliteit van het personeel kunnen een bedreiging zijn voor deze motivatie en daarmee een risico voor de kwaliteit van de taakuitvoering. De samenleving mag een kwalitatief goede uitvoering van taken verwachten, ook tijdens reorganisaties. In het werkprogramma 2015 heeft de Inspectie de geconstateerde risico's aangegrepen om zich in de periode 2015-2017 onder andere te richten op het thema bezuinigingen en reorganisaties om te kijken of dit niet ten koste

[1] Kamerstukken TK, 29628, nr. 474.

[2] https://www.rsj.nl/advies/adviezen/2013/.

[3] http://www.acp.nl/uploads/media/20140925Brief_aan_Tweede_Kamer_bezuinigingen_politieonderwijs.pdf.

gaat van een verantwoord niveau van kwaliteit van de taakuitvoering. Eén van de aspecten hiervan is de professionele autonomie voor de medewerker. Eén van de randvoorwaarden voor professionele autonomie is dat medewerkers voldoende worden gefaciliteerd, onder andere door opleidingen.

UITGELICHT
Derde onderzoek vorming nationale politie

Onderzoek naar: het in werking brengen van basisteams en districtsrecherche.

- beoogde doelen zijn haalbaar;

- risico's als gevolg van planning op informatievoorziening, bedrijfsvoering, personele reorganisatie en sturing;

- maatregelen op versterking van de integrale sturing en op extra aandacht voor het binnenhalen van voldoende gekwalificeerd personeel.

3.2 Samenwerking

Binnen het domein van veiligheid en justitie wordt veel samengewerkt in ketens en netwerken. De Inspectie heeft hier, in 2014 en in voorgaande jaren, naar gekeken bij de strafrechtketen, de vreemdelingenketen en de rampenbestrijding. Voor de strafrechtketen heeft de Inspectie de ketensamenwerking als aandachtspunt benoemd in diverse onderzoeken bij reclasseringsorganisaties in 2013 en 2014. Mede als gevolg van de constateringen van de Inspectie heeft het Openbaar Ministerie het voornemen om deze punten in samenwerking met de reclasseringsorganisaties op te pakken uitgesproken. In de monitor vreemdelingenketen wordt de opvolging van de aanbevelingen uit het incidentonderzoek naar het overlijden van Alexander Dolmatov gevolgd. Hieruit blijkt dat de samenwerking is verbeterd, maar de (medische) informatieoverdracht een aandachtspunt blijft. De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie heeft aangegeven de in het rapport gesignaleerde risico's te herkennen en de ingezette koers te bevestigen.

UITGELICHT
Monitor vreemdelingenketen

Onderzoek naar: implementatie van toegezegde maatregelen binnen de vreemdelingenketen.

- organisaties en functionarissen zijn voortvarend en actief met de implementatie van start gegaan;
- de samenwerking is geïntensiveerd: ketenpartners zoeken op verschillende niveaus in toenemende mate toenadering;

- systeem (medische) informatieoverdracht nog niet sluitend;

Gesignaleerde risico's:
- samenhang tussen de trajecten uit beeld;
- behalen van resultaten op korte termijn gaat ten koste van aandacht voor doorvoeren van fundamentele verbeteringen.

Ook de Algemene Rekenkamer heeft betere samenwerking, kennisdeling en informatie-uitwisseling tussen veiligheidsregio's als aanbeveling benoemd in het rapport 'Zicht overheden op beschermen burgers en bedrijven' [4].

De Inspectie ziet risico's niet zozeer binnen organisaties, maar vooral tussen organisaties. Eén van de thema's van het toezicht van de Inspectie voor de periode 2015-2017 is daarom samenwerking, waarbij gekeken wordt naar de werking van en risico's voor de verschillende ketens en netwerken.

De Inspectie vraagt niet alleen aandacht voor (keten)samenwerken in het toezichtveld van veiligheid en justitie, maar werkt zelf ook samen met andere toezichthouders. De vormgeving van deze samenwerking varieert. In het verband van de Inspectieraad werken de rijksinspecties bijvoorbeeld samen aan de ontwikkeling van het vak toezichthouden. Binnen de verschillende toezichtgebieden werkt de Inspectie samen met andere rijksinspecties voor specifieke onderzoeken of in samenwerkingsverbanden zoals Samenwerkend Toezicht Jeugd.

3.3 Informatie

De taakuitvoering van individuele organisaties als de samenwerking in ketens en netwerken is gebaat bij een goede informatiepositie. In het derde rapport naar de vorming van de nationale politie is de informatievoorziening als één van de risico's voor de kwaliteit van de taakuitvoering genoemd in het kader van het in werking brengen van de basisteams. Niet alleen de Inspectie ziet knelpunten in de informatievoorziening bij organisaties op het domein van veiligheid en justitie. In het haalbaarheidsonderzoek van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum naar de bruikbaarheid van registraties van ISD-trajecten (Inrichting voor Stelselmatige Daders) komt naar voren, dat er vele en diverse registraties bestaan met incomplete informatie bij penitentiaire inrichtingen en de reclassering die niet eenvoudig aan elkaar is te relateren [5].

Een aandachtspunt blijft dat het uitwisselen van informatie niet alleen moet worden geregeld op papier, maar plannen en procedures vooral ook in de praktijk moeten werken. Dit heeft de Inspectie al in 2013 benoemd in het jaarbericht maar komt opnieuw naar voren in het onderzoek naar de stand van zaken van terugkerende knelpunten bij slachtofferregistratie. Zo hebben de Inspectie Veiligheid en Justitie en de Inspectie voor de Gezondheidszorg op het terrein van de rampenbestrijding en crisisbeheersing geconcludeerd dat knelpunten rond de informatie-uitwisseling (deels) zijn opgepakt en in de planvorming en convenanten is vastgelegd, maar dat de praktijk moet uitwijzen of het ook daadwerkelijk een oplossing biedt. De minister van Veiligheid en Justitie heeft naar aanleiding van het rapport aan de Tweede Kamer gemeld dat met het Veiligheidsberaad is afgesproken om de versterking van bevolkingszorg met prioriteit op te pakken.

3.4 Professionele autonomie

Professionele autonomie is op diverse terreinen belangrijk. De Inspectie concludeert dat de rampbestrijdingsorganisatie van de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba sterk afhankelijk is van zelfredzaamheid.

[4] Kamerstukken TK, 26 956, nr. 200.

[5] http://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/2314c-haalbaarheidsstudie-isd-trajecten.aspx.

UITGELICHT
Nulmeting rampenbestrijding BES

Onderzoek naar: de voorbereiding van de BES-eilanden op rampenbestrijding en crisisbeheersing

- volop aandacht voor rampenbestrijding, maar momenteel beperkt voorbereid;
- basis gelegd voor goede rampenbestrijding;
- sterk ontwikkelde zelfredzaamheid;

- nog niet alle plannen en convenanten gereed waardoor samenhang ontbreekt;

gesignaleerde risico's:
- beperkte hulpverleningscapaciteit, daardoor sterke afhankelijkheid van bijstand van buitenaf die tijd kost;

- op termijn vervolgonderzoek om de gerealiseerde verbeteringen en opvolging van de aanbevelingen te monitoren.

Verder vraagt de Inspectie in het Tweede onderzoek naar de vorming van de nationale politie aandacht voor professionele autonomie met voldoende checks en balances zonder dat deze de professionele autonomie ondergraven. Bij het toezichtgebied sanctietoepassing uit zich de professionele autonomie in de balans tussen behandelen en beveiligen. Zo heeft de Inspectie in het onderzoek naar contrabande in de Rooyse Wissel geconcludeerd dat de instelling meer had kunnen doen om te voorkomen dat contrabande de inrichting binnen komt. Hiermee vraagt de Inspectie meer aandacht voor de beveiligingskant van de balans in het beleid van de inrichting. Op basis van het rapport van de Inspectie is een uitgebreid plan van aanpak opgesteld, en zijn verschillende maatregelen in gang gezet. Naast de Inspectie vragen ook andere organisaties aandacht voor professionele autonomie. De Onderzoeksraad voor Veiligheid vraagt in haar rapport 'Veiligheid van vreemdelingen' eveneens aandacht voor professionele autonomie. De Inspectie herkent het aandachtspunt van de Onderzoeksraad en neemt dit mee de inrichting van het toezicht op het vreemdelingendomein. Dit is gericht werking in de praktijk, niet op nadere regulering of protocollering. Volgens de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid geven incidenten in de politiek-bestuurlijke arena aanleiding tot overreacties in wet- en regelgeving (de zogenaamde incident reflex of risico-regelreflex). Ook de Inspectie Veiligheid en Justitie heeft hier een rol: door het toezicht ontstaat een gebalanceerd en genuanceerd beeld van de taakuitvoering, waardoor overreacties op basis van incidenten mogelijk worden beperkt of zelfs vermeden. Niet alle risico's zijn echter te voorkomen met meer regels. De Inspectie ziet hier professionele autonomie met voldoende checks en balances als hulpmiddel om risico's te beperken.

3.5 Stimulerend en risicogestuurd toezicht

De Inspectie wil effectief toezicht houden. In 2014 is daarvoor binnen het toezicht van de Inspectie een verschuiving ingezet van het toetsen van organisatorische randvoorwaarden naar prestaties en risicogericht toezicht op het terrein van het gevangeniswezen. Zo heeft de Inspectie in 2014 voor het gevangeniswezen geen doorlichtingen uitgevoerd, maar de risico's binnen het Masterplan in beeld gebracht op basis de afgeronde doorlichtingscyclus van alle inrichtingen in het gevangeniswezen. Deze risico's worden in 2015 binnen een aantal inrichtingen onderzocht. Verder is gewerkt aan een aantal nieuwe of vernieuwde toetsingskaders, waarbij meer aandacht is voor prestaties in plaats van organisatorische randvoorwaarden. Hierbij past ook het gebruik van kwaliteitssystemen door het veld. De Inspectie is voorstander van het

gebruik van kwaliteitssystemen door het veld. Wanneer de Inspectie voldoende vertrouwen heeft in het kwaliteitsniveau met bijbehorende checks en balances bij kwaliteitssystemen, kan de Inspectie het toezicht anders inrichten.

Voor een zo groot mogelijk effect op de taakuitvoering gebruikt de Inspectie een eigen interventieladder, met als primaire instrumenten 'communicatie' en 'openbaarheid'. Zo kan de Inspectie een volledig vervolgonderzoek of tussentijds toezicht op de uitvoering van de aanbevelingen uitvoeren. In 2014 heeft de Inspectie onder andere tussentijds toezicht uitgevoerd bij de reclasseringsorganisaties Leger des Heils in de regio Limburg. Op het terrein van sanctietoepassing leidt tussentijds toezicht zelden tot vervolgonderzoek, omdat de aanbevelingen zijn opgevolgd of de Inspectie op basis van de voortgang voldoende vertrouwen heeft dat de resterende knelpunten alsnog worden opgelost. Daarnaast worden gesprekken gevoerd met de bestuurlijk en direct verantwoordelijken om het draagvlak en het effect van de rapporten te vergroten. Wanneer urgente risico's worden geconstateerd, wacht de Inspectie niet op het rapport maar informeert zij direct de betreffende bestuurder. Zo koppelt de Inspectie na afloop van iedere gemonitorde gedwongen terugkeer van vreemdelingen naar een land van bestemming terug aan de betrokken uitvoeringsorganisaties in de Vreemdelingenketen. Deze directe terugkoppelingen stellen de uitvoerders in staat eventueel gesignaleerde knelpunten snel met de betrokken medewerkers kunnen bespreken, waardoor sneller en gerichter verbetermaatregelen kunnen worden ingezet en daarmee sneller daadwerkelijke verbeteringen kunnen worden gerealiseerd. De Inspectie zoekt hier naar de meest effectieve manier waarop de resultaten van het toezicht aan de verantwoordelijken worden teruggegeven. Dit hoeft niet altijd in de vorm van een rapport te zijn, maar kan ook een gesprek zijn waarmee sneller en een beter resultaat kan worden gehaald.

Ook stimuleert de Inspectie zelf de informatie-uitwisseling in het veld. Zo kijkt zij bij toezicht in het algemeen en bij incidenttoezicht in het bijzonder naar good practices die breder zijn dan de onderzochte organisaties. Zo heeft de Inspectie bij het incidentonderzoek naar de brand in een pand aan de Kelders in Leeuwarden aanbevelingen gedaan aan alle gemeenten. Daarnaast organiseert de Inspectie een jaarlijkse contactdag Rampenbestrijding en Crisisbeheersing. Het doel van deze bijeenkomsten is om de verschillende veiligheidsregio's met elkaar in contact te brengen en risico's en good practices met elkaar te delen.

UITGELICHT

Brand aan de Kelders te Leeuwarden

Onderzoek naar: leerpunten uit het incident in samenwerking met de Brandweeracademie

- optreden brandweer en hulpverleners was adequaat;

- slechte brandpreventieve toestand van de panden;

- bewustwording van gemeenten over de brandveiligheid van bestaande bouw;
- aanbevelingen aan gemeenten om verbetering in deze brandveiligheid te krijgen.

4 Organisatie

In 2014 heeft de Inspectie circa 7,5 miljoen Euro uitgegeven voor het uitvoeren van haar taken als toezichthouder op het domein van veiligheid en justitie. Eind 2014 was de bezetting circa 70 fte. Daarnaast werkt de Inspectie met een flexibele schil van gedetacheerden en tijdelijke krachten.

4.1 Onderzoeken

De Inspectie heeft het werkprogramma 2014 grotendeels volgens planning uitgevoerd. In 2014 heeft de Inspectie 29 onderzoeken afgerond. Daarnaast lopen er 36 onderzoeken door in 2015. Ook heeft de Inspectie in 2014 in totaal 73 maal de concrete uitvoering ten aanzien van het proces van begeleide gedwongen terugkeer van vreemdelingen naar een land van bestemming geïnspecteerd. Wel moet hierbij worden opgemerkt dat de onderzoeken grote verschillen in omvang hebben. De rapporten van de onderzoeken zijn te vinden op www.ivenj.nl.

4.2 Activiteiten

Een deel van de beschikbare capaciteit is ingezet voor activiteiten in het kader van professionalisering van de eigen organisatie en het vervullen van een adviserende rol voor de professionalisering van de ondertoezichtstaanden. Zo heeft de Inspectie toetsingskaders opgesteld voor diverse toezichtgebieden waaronder Halt en voor feitelijk vertrek bij gedwongen terugkeer van vreemdelingen. Een deel van de activiteiten loopt door in 2015, zoals het opstellen van het toetsingskader voor jeugd. Daarnaast heeft de Inspectie de kwaliteitsstandaarden voor onderzoek ontwikkeld en geharmoniseerd.

4.3 Wijzigingen ten opzichte van werkprogramma

In 2014 heeft de Inspectie naast de onderzoeken en activiteiten uit het werkprogramma ook ongepland onderzoek uitgevoerd. In 2014 zijn twee incidentonderzoeken afgerond, die in 2013 zijn gestart. Daarnaast heeft de Inspectie onderzoek gedaan naar aanleiding van signalen van Contrabande in de Rooyse Wissel. Verder is gestart met een incidentonderzoek naar aanleiding van een duikongeval. Dit rapport wordt in 2015 afgerond.

Wegens herprioritering zijn de onderzoeken naar de taakuitvoering van de Regionaal Informatie en Expertise Centra (RIEC) en het Landelijk Informatie en Expertise Centrum (LIEC) in relatie tot de behoefte van het bestuur en de doorlichtingen van de reclasseringsorganisaties in Noord Holland doorgeschoven naar 2015. Op basis van de oriëntatie zijn de onderzoeken kwaliteit docenten in het kader van de staat van het politieonderwijs 2015 en toezicht op Instituut Fysieke Veiligheid/kwaliteit van het brandweeronderwijs afgevallen. Tot slot heeft de Inspectie voorlopig afgezien van de eerder aangekondigde doorlichtingen van het Justitieel Complex Schiphol en het Detentiecentrum Zeist. Deze locaties zijn wel bezocht in het kader van de Monitor Vreemdelingenketen.

Missie Inspectie Veiligheid en Justitie

De Inspectie Veiligheid en Justitie houdt voor de samenleving, de ondertoezichtgestelden en de politiek en bestuurlijk verantwoordelijken toezicht op het terrein van veiligheid en justitie
om inzicht te geven in de kwaliteit van de taakuitvoering en de naleving van regels en normen,
om risico's te signaleren
en om organisaties aan te zetten tot verbetering.
Hiermee draagt de Inspectie bij aan een veilige en rechtvaardige samenleving.

Dit is een uitgave van:
Inspectie Veiligheid en Justitie
Ministerie van Veiligheid en Justitie
Turfmarkt 147 | 2511 DP Den Haag
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag
communicatie@inspectievenj.nl

www.ivenj.nl

April 2015 | Publicatienummer: 84176